

Précis de droit administratif

PIERRE-LAURENT FRIER †

Professeur à l'Université Paris I (Panthéon-Sorbonne)

Ancien directeur de l'UFR Administration, droit et secteurs publics

JACQUES PETIT

Professeur à l'Université Paris II (Panthéon-Assas)

5^e édition

Montchrestien

lextenso éditions

Retrouvez tous nos titres

Defrénois - Gualino - Joly

LGDJ - Montchrestien

sur notre site



www.lextenso-editions.fr



© 2008, Montchrestien, Lextenso éditions.

33, rue du Mail, 75081 Paris Cedex 02

I.S.B.N. : 978-2-7076-1594-7

1154352

TABLE DES MATIÈRES

SOMMAIRE	VII
PRINCIPALES ABRÉVIATIONS	IX
INTRODUCTION GÉNÉRALE	I
§ 1. L'administration	1
1. Approche constitutionnelle de l'administration	2
2. Approche fonctionnelle de l'administration	4
3. Approche organique de l'administration	9
4. Définition	12
§ 2. Le droit administratif	13
1. Approche historique	13
2. Approche spatiale	22
3. Définition	27
§ 3. Plan	30
PREMIÈRE PARTIE LES CADRES DE L'ACTION ADMINISTRATIVE	35
CHAPITRE 1 LES SOURCES HIÉRARCHISÉES DU DROIT ADMINISTRATIF	37
SECTION I LES SOURCES CONSTITUTIONNELLES	39
§ 1. Les normes de référence	39
I. La situation antérieure à 1958	40
II. La Constitution du 4 octobre 1958	40
§ 2. Les normes constitutionnelles et l'exercice des compétences administratives	43
I. La répartition des compétences	43
II. Le fond du droit	43
§ 3. La sanction de la violation des normes constitutionnelles par les actes administratifs	44
I. Les actes administratifs contraires aux normes constitutionnelles	44
II. L'acte administratif face à l'« écran législatif »	45
SECTION II LES SOURCES INTERNATIONALES	46
§ 1. Les normes de référence	47
I. Le bloc de conventionnalité	48
II. L'applicabilité et l'interprétation du droit international	49
§ 2. Les normes internationales et l'exercice des compétences administratives	52
§ 3. La sanction de la violation des normes internationales par les actes administratifs	53
I. Les actes administratifs contraires aux normes internationales	53
II. L'acte administratif face à l'« écran législatif »	56
III. L'incidence de la suprématie de la Constitution	61
SECTION III LES SOURCES LÉGISLATIVES	62
§ 1. Les normes de référence	63

TABLE DES MATIÈRES

	I. Les différents types de normes législatives.....	63
	II. L'applicabilité de la loi.....	65
	§ 2. Le domaine de la loi.....	66
	I. La situation antérieure à 1958.....	66
	II. La Constitution du 4 octobre 1958.....	67
	§ 3. La sanction de la violation des normes législatives par les actes administratifs (renvoi).....	73
SECTION IV	LES SOURCES RÉGLEMENTAIRES.....	73
	§ 1. Les titulaires du pouvoir réglementaire.....	74
	I. Le pouvoir réglementaire général.....	74
	II. Le pouvoir réglementaire spécialisé.....	75
	III. Le pouvoir réglementaire interne.....	79
	§ 2. La hiérarchie des actes administratifs.....	80
	I. La hiérarchie entre les actes réglementaires.....	81
	II. La hiérarchie entre l'acte réglementaire et l'acte individuel.....	82
SECTION V	LES SOURCES JURISPRUDENTIELLES.....	83
	§ 1. Les caractéristiques des normes jurisprudentielles.....	84
	§ 2. Les principes généraux du droit.....	86
	I. La notion de principe général du droit.....	86
	II. Les principes généraux du droit et l'exercice des compétences administratives.....	87
	III. La sanction de la violation des principes généraux du droit par les actes administratifs.....	90
	§ 3. L'avenir des sources jurisprudentielles.....	94
CHAPITRE 2	LES STRUCTURES TERRITORIALES DE L'ADMINISTRATION.....	101
SECTION I	CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION.....	102
	§ 1. Le principe de hiérarchie.....	102
	I. La centralisation parfaite ou concentration.....	102
	II. La centralisation imparfaite ou déconcentration.....	103
	§ 2. Le principe d'autonomie.....	104
	I. La notion de décentralisation.....	105
	II. Les limites de la décentralisation.....	106
	§ 3. Les enjeux pour l'organisation territoriale.....	108
	§ 4. L'évolution historique.....	110
SECTION II	L'ADMINISTRATION D'ÉTAT.....	113
S/Section I	L'administration centrale de l'État.....	114
	§ 1. Le président de la République et ses services.....	114
	I. La direction générale de l'action administrative.....	114
	II. Les pouvoirs juridiques.....	115
	III. Les services de la présidence.....	116
	§ 2. Le gouvernement et le Premier ministre.....	116
	I. Le gouvernement.....	116
	II. Le Premier ministre.....	118
	§ 3. Ministres et ministères.....	120
	I. La répartition des ministères.....	120
	II. Les compétences des ministres.....	121
	III. Les services des ministères.....	121
	§ 4. Le Conseil d'État.....	123
S/Section II	Les autorités administratives indépendantes.....	125
	§ 1. Les domaines d'intervention.....	125
	§ 2. La définition des termes.....	127

S/Section III	L'administration territoriale déconcentrée	129
§ 1.	La commune	129
§ 2.	Le département, circonscription déconcentrée	130
I.	Le statut des préfets	130
II.	Les compétences	131
§ 3.	La région, circonscription déconcentrée	133
§ 4.	Les autres circonscriptions déconcentrées	134
SECTION III	L'ADMINISTRATION TERRITORIALE DÉCENTRALISÉE	135
S/Section I	Les principes de la décentralisation	135
§ 1.	La « nouvelle » décentralisation	135
I.	Le dispositif institutionnel	135
II.	Les compétences transférées	136
III.	L'attribution des moyens correspondants	138
§ 2.	Le principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales	139
I.	Les garanties de la libre administration	140
II.	Les limites de la libre administration	142
S/Section II	Permanence et adaptation des structures décentralisées	149
§ 1.	Un modèle uniformisé d'administration	150
I.	Les organes des collectivités territoriales	150
II.	Les compétences des collectivités territoriales	154
§ 2.	L'adaptation du modèle à l'aménagement équilibré du territoire	159
I.	Les coopérations souples entre les collectivités territoriales	160
II.	Les structures superposées au modèle uniforme	162
III.	L'accroissement de l'autonomie interne	167

DEUXIÈME PARTIE LE DÉROULEMENT DE L'ACTION ADMINISTRATIVE 175

SOUS-PARTIE I LES FINALITÉS DE L'ACTION ADMINISTRATIVE 177

CHAPITRE 1 LE SERVICE PUBLIC 179

SECTION I LA NOTION DE SERVICE PUBLIC 182

§ 1. L'intérêt général

§ 2. La prise en charge par une personne publique

§ 3. Les caractéristiques du régime

SECTION II LE CHAMP DES SERVICES PUBLICS 188

§ 1. La compétence pour la création ou la suppression du service public

I. Au niveau de l'État

II. Au niveau des collectivités territoriales

§ 2. L'obligation ou la faculté d'exercer cette compétence

I. Les services publics obligatoires

II. Les services publics facultatifs

SECTION III LA GESTION DU SERVICE PUBLIC 195

§ 1. La gestion en régie directe

§ 2. L'habilitation d'une institution spécialisée

I. L'habilitation unilatérale

II. Les délégations contractuelles de service public

SECTION IV LE RÉGIME JURIDIQUE DES SERVICES PUBLICS 214

§ 1. Les règles spécifiques

I. Service public administratif/ service public industriel et commercial

II. Services marchands/non marchands

§ 2. Le socle commun

I. « Les lois du service public »

	II. Service public/service universel.....	239
CHAPITRE 2	LA POLICE ADMINISTRATIVE	247
SECTION I	LA NOTION DE POLICE ADMINISTRATIVE.....	248
§ 1.	L'opposition police administrative/ police judiciaire	248
§ 2.	La notion d'ordre public.....	251
I.	L'ordre public général.....	251
II.	L'ordre public spécial.....	254
SECTION II	LES AUTORITÉS DE POLICE.....	255
§ 1.	Les autorités de police générale.....	255
§ 2.	Les autorités de police spéciale.....	257
§ 3.	La concurrence entre les autorités de police.....	258
SECTION III	LES MESURES DE POLICE	260
§ 1.	L'émission obligatoire des mesures de police	260
§ 2.	Les procédés de police.....	260
§ 3.	Les limites des mesures de police.....	262
I.	La police générale.....	263
II.	La police spéciale.....	264
III.	L'extension exceptionnelle des pouvoirs de police	265
SOUS-PARTIE II	LES MOYENS JURIDIQUES DE L'ACTION ADMINISTRATIVE	271
CHAPITRE 1	L'ACTE ADMINISTRATIF UNILATÉRAL.....	273
SECTION I	LA NOTION D'ACTE ADMINISTRATIF	275
S/Section I	Le caractère normateur de l'acte	275
§ 1.	Les mesures préparatoires ou confirmatives	276
§ 2.	Les actes indicatifs.....	277
I.	Les mesures individuelles	277
II.	Les mesures réglementaires	277
§ 3.	Les mesures d'ordre intérieur.....	281
S/Section II	La participation à la fonction administrative.....	283
§ 1.	Organes administratifs et actes non-administratifs.....	289
I.	Les actes législatifs.....	289
II.	Les actes juridictionnels.....	289
III.	Les actes de gouvernement.....	285
§ 2.	Acte administratif et organes non-administratifs.....	288
I.	Acte administratif et acte des organes parlementaires	289
II.	Acte administratif et acte d'organe juridictionnel.....	289
S/Section III	L'exercice de la puissance publique.....	292
§ 1.	Organes administratifs et actes de droit privé.....	292
§ 2.	Personne privée et acte administratif.....	293
SECTION II	LE RÉGIME DE L'ACTE ADMINISTRATIF	296
S/Section I	Les éléments constitutifs de l'acte administratif.....	296
§ 1.	Les éléments de régularité externe.....	297
I.	La compétence.....	297
II.	Les procédures et formes.....	300
§ 2.	Les éléments de régularité interne.....	310
I.	Le but de l'acte.....	310
II.	Les conditions de l'acte.....	310
III.	Le contenu de l'acte.....	311
S/Section II	Naissance et disparition de l'acte administratif.....	312
§ 1.	La naissance.....	313
I.	L'opposabilité.....	313

	II. La validité	313
	III. La non-rétroactivité	315
	§ 2. La disparition de l'acte administratif	316
	I. Notions préalables	316
	II. Disparition pour l'avenir : l'abrogation	318
	III. La disparition rétroactive : le retrait	321
S/Section III	L'exécution de l'acte administratif	325
	§ 1. L'exécution par provision	325
	§ 2. Les sanctions du refus d'exécution	326
	I. Les sanctions pénales ou administratives	327
	II. Le recours direct à la force	329
CHAPITRE 2	LE CONTRAT ADMINISTRATIF	335
SECTION I	L'IDENTIFICATION DES CONTRATS ADMINISTRATIFS	336
	§ 1. Les catégories de contrats de l'administration	337
	§ 2. La qualification de contrat administratif	341
	I. Les contrats administratifs par détermination de la loi	342
	II. Les contrats administratifs par application des critères jurisprudentiels	343
SECTION II	LE RÉGIME DU CONTRAT ADMINISTRATIF	352
	§ 1. La formation du contrat administratif	352
	I. La compétence	352
	II. Les formes	353
	III. Les procédures de choix du cocontractant	353
	IV. Le contenu du contrat	357
	§ 2. L'exécution des contrats administratifs	360
	I. Les prérogatives de l'administration	360
	II. Les droits des cocontractants	363
	§ 3. Le contentieux de l'opération contractuelle	366
	I. Le contentieux de la formation des contrats administratifs	367
	II. Le contentieux de l'exécution des contrats administratifs	372
TROISIÈME PARTIE LES CONTREPOIDS JURIDICTIONNELS DE L'ACTION ADMINISTRATIVE		
SOUS-PARTIE I L'ORGANISATION DU CONTRÔLE JURIDICTIONNEL		379
CHAPITRE 1	LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE	385
SECTION I	LES STRUCTURES DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE	385
	§ 1. Les juridictions	386
	I. Les juridictions administratives générales	386
	II. Les juridictions administratives spécialisées	392
	III. Le statut de la juridiction administrative	392
	§ 2. Les juges	395
	I. Le recrutement	395
	II. Le statut	397
SECTION II	LA COMPÉTENCE DE LA JURIDICTION ADMINISTRATIVE	398
S/Section I	Les critères de compétence	398
	§ 1. L'interprétation générale de la loi des 16-24 août 1790	399
	I. Évolution historique	400
	II. Les règles actuelles	403

	§ 2. Les règles particulières.....	406
	I. Matières réservées « par tradition » à l'autorité judiciaire : la protection de la propriété privée et de la liberté individuelle.....	407
	II. Les tentatives de simplification de la répartition des compétences.....	416
	§ 3. La garantie constitutionnelle de la compétence administrative.....	421
S/Section II	Les garanties contentieuses du principe de séparation.....	424
	§ 1. L'organe répartiteur : le tribunal des conflits.....	424
	I. Composition.....	424
	II. Attributions.....	425
	§ 2. Le sort des questions accessoires à un litige principal.....	427
	I. Questions préjudicielles devant le juge administratif.....	428
	II. Questions préjudicielles devant le juge judiciaire.....	428
CHAPITRE 2	LES RECOURS CONTENTIEUX.....	433
	I. Les sources de la procédure administrative contentieuse.....	433
	II. La structure du contentieux administratif.....	435
SECTION I	LA RECEVABILITÉ DES RECOURS CONTENTIEUX.....	438
	§ 1. La nature de l'acte.....	438
	§ 2. La qualité du requérant.....	439
	I. La capacité d'ester en justice.....	439
	II. L'intérêt pour agir.....	439
	§ 3. Les conditions de forme et de délai.....	444
	I. Les conditions de forme.....	444
	II. Les délais.....	444
	§ 4. Combinaison des recours contentieux.....	448
SECTION II	L'EXAMEN DES RECOURS CONTENTIEUX.....	449
	§ 1. Le déroulement de l'instance.....	449
	§ 2. Les voies de recours.....	451
	§ 3. L'efficacité des recours contentieux.....	452
	I. En amont du procès au principal : les référés.....	453
	II. En aval du procès au principal : ses suites.....	458
SOUS-PARTIE II	LA PORTÉE DES CONTREPOIDS JURIDICTIONNELS.....	467
CHAPITRE 1	LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ DE L'ACTE ADMINISTRATIF.....	469
SECTION I	LES MOYENS TOUJOURS SUSCEPTIBLES DE VÉRIFICATION.....	471
	§ 1. La légalité externe.....	471
	I. L'incompétence.....	471
	II. Le vice de procédure.....	472
	III. Le vice de forme.....	473
	§ 2. La légalité interne.....	473
	I. Le détournement de pouvoir.....	473
	II. Les irrégularités relatives au contenu de l'acte.....	475
	III. Les irrégularités relatives aux motifs de l'acte.....	475
SECTION II	LE CONTRÔLE DES MOTIFS DE FAIT SUSCEPTIBLE DE VARIATIONS.....	477
	§ 1. Les types de contrôle.....	477
	I. La qualification juridique des faits.....	478
	II. L'adéquation du contenu de l'acte à la condition.....	479
	§ 2. Les facteurs de variation.....	484
CHAPITRE 2	L'ENGAGEMENT DE LA RESPONSABILITÉ DE L'ADMINISTRATION.....	489
SECTION I	LE FAIT GÉNÉRATEUR.....	492
	§ 1. La responsabilité pour faute.....	492
	I. La faute « simple » prouvée.....	493

	II. La faute lourde prouvée.....	493
	III. La faute présumée.....	498
	§ 2. La responsabilité sans faute.....	499
	I. La responsabilité pour risque.....	500
	II. La responsabilité pour rupture de l'égalité devant les charges publiques.....	506
SECTION II	LE LIEN DE CAUSALITÉ.....	513
	§ 1. La causalité adéquate.....	513
	§ 2. La rupture du lien de causalité.....	514
SECTION III	LE PRÉJUDICE.....	516
	§ 1. Les titulaires du droit à réparation.....	516
	§ 2. Les caractères du préjudice.....	517
	§ 3. L'évaluation du préjudice.....	520
SECTION IV	LA PERSONNE RESPONSABLE.....	522
	§ 1. L'obligation à la dette.....	523
	I. La détermination de la personne responsable.....	523
	II. Les mécanismes de garantie.....	526
	§ 2. La contribution à la dette.....	528
		533

Index